

BAKANLIKLARIN BİRLEŞTİRİLMESİNİN YASAL VE DÜŞÜNSEL TEMELLERİ

Tacettin KARAER *

GİRİŞ

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok zaman bireysel ve toplumsal yaşamı bütün boyutlarıyla etkileyen bir ekonomik ve siyasal bunalımın ardından yaşanan askeri müdahaleleri izleyen dönemlerde, toplumsal kurumlar olağanüstü dönem yöneticilerince müdahaleye yol açan etmenlerin yaratıcısı olarak sorgulanmaya ve yeni bir yapılanmaya kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Bu kurumlardan biri de kamu yönetimi sistemi ya da aygıtıdır.

Bu, kamu yönetiminin «planların uygulanmasında en önemli araç» ve «toplumsal gelişmenin itici gücü» olarak görüldüğü ülkeler için özellikle geçerlidir. Bunun en güzel örneği, Türkiye’de yaşanan üç askeri müdahale sonrasında gerçekleştirilen kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarıdır. Bilindiği gibi bunlardan ilk ikisi, bugün halen kamu yönetimine ilişkin en oylumlu çalışma niteliğini koruyan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu (1963) ile temel olarak buna dayanan ancak yeniden düzenleme konusuna daha sistematik bir biçimde yaklaşan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972)’dur.

Anılan girişimlerin sonuncusu, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin ardından gerçekleştirilmiş, kamu yönetimi, daha doğrusu kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, askeri yönetimin öncelikle ele aldığı konulardan biri olmuştur. Bu alana ilişkin olarak dönemin hükümetinin (Bülend Ulusu Hükümeti; 21 Eylül 1980 — 12.12.1983) başlattığı çalışmalar, kimi köklü değişikliklerle sürdürülmüş ve sonuçta Türk kamu yönetimi sistemi büyük ölçüde yeniden biçimlenmiştir. Bu yeniden biçimlemede önemli yer tutan değişikliklerden biri de, bakanlıkların birleştirilmesi, başka anlatımla bir önceki hükümette yer alan 12 bakanlığın ikiye ikiye birleştirilerek 6 bakanlık olarak

* TODAİE Asistanı.

yeniden örgütlenmesidir. Hiç kuşkusuz, her biri ayrı tarihte ve belirli işlevleri gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş bulunan bakanlıkların birbirleriyle birleştirilmesi olayı, yönetsel olduğu kadar siyasal, ekonomik ve hatta kültürel boyutları da bulunan bir konudur. Ancak bu yazıda, bakanlık birleştirmelerinin sadece yasal ve düşünsel nedenleri belirlenmeye çalışılacak; bu da temel olarak, bakanlıkları bileştiren yasal düzenlemelerin gerekçelerinin ortaya konması ve bakanlıkları birleştiren siyasal iktidarın birleştirmelere ilişkin görüşlerinin sergilenerek kısaca değerlendirilmesi çerçevesinde yapılacaktır.

BİRLEŞTİRİLEN BAKANLIKLAR

13 Aralık 1983 tarihinde kurulan T.C.'nin 45. Hükümeti (Özal Hükümeti), kamu yönetiminde değişiklik yapmaya 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin çerçeve Kanun Hükmünde Kararname'yi (KHK) çıkarmakla başlamış; bu çerçeve KHK'yi her biri bakanlığa ilişkin ve yine 13.12.1983 tarihli KHK'ler izlemiştir. Buna göre, kabinede bir önceki hükümete göre önemli değişiklikler yapılmış; Bakanlar Kurulu'nu oluşturan üye sayısı Başbakan dahil 26'dan 22'ye indirilmiştir. Yeni düzenlemede; Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları aynen korunmuş; Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı «Maliye ve Gümrük Bakanlığı», Bayındırlık Bakanlığı ile İmar ve İskan Bakanlığı «Bayındırlık ve İskan Bakanlığı», Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığı «Sanayi ve Ticaret Bakanlığı», Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı «Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı», Tarım ve Orman Bakanlığı ile Köyler ve Kooperatifler Bakanlığı «Tarım Orman ve Köyler Bakanlığı» ve Milli Eğitim Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı da «Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı» olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca devlet bakanlığı sayısı ilkin 1'e indirilmiş, sonra da 7'ye çıkarılmış¹ ve devlet bakanlarından biri Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilmiştir.

BAKANLIKLARIN BİRLEŞTİRİLMESİNİN YASAL DAYANAKLARI

Yetki Kanunu ve Birleştirme

12 Eylül sonrasının ilk sivil hükümeti göreve başladığında, yürürlükte bir Yetki Kanunu bulunmaktaydı. Bülend Ulusu Hükümeti döneminde yapılan yeniden düzenleme çalışmalarına yasal temel oluşturmak amacıyla çıkarılan 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı «Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu», Bakanlar Kurulu'na, «kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik

1 Bilindiği gibi, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını düzenleyen 27.9.1984 tarih ve 3046 Sayılı yasada 15.10.1986 gün ve 3313 sayılı yasayla yapılan bir değişiklikle devlet bakanı sayısı 10'a çıkarılmıştır. 1974 sayılı KHK ilkin 8.6.1984 gün ve 202 sayılı KHK ile kimi değişikliklere uğramış, daha sonraysa yine kimi değişikliklerle birlikte 27.9.1984 günlü ve 3046 sayılı yasaya dönüşmüştür.

bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşları, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda, yine bu kanunda belirtilen çerçeveler içinde Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi² vermiştir. Yetki Kanunu, «kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı, yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurmasına, muhafazası, birleştirilmesi, yeniden düzenlenmesi veya kurulması öngörülen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, tüm kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülükleriyle ilgili genel esasların belirlenmesine ilişkin yetkileri» kapsamına almıştır. Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası 113. maddesiyle bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarının yasayla düzenlenmesini öngörürken, 2680 sayılı Yetki Kanunu da Bakanlar Kuruluna, bakanlar kurulunun bileşiminde KHK'lerle önemli değişiklikler yapma olanağı vermiştir.

Öte yandan Bakanlar Kurulu, Yetki Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca kendisine 18 aylık bir süre için² verilen bu yetkiyi kullanırken, «kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla» kimi ilkeleri gözönünde bulunduracaktır. Yasada sayılan 8 ilkedен ikinci bakanlıkların birleştirilmesinin temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Anılan ilkeye göre, «bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde işbölümü ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaymak israfının önlenmesi esasına uyulacaktır.

Bakanlıkların birleştirilmesinin yasal gerekçesini belirlemede yararlı olabilecek başka önemli bir yasal kaynak da, 174 sayılı KHK'nin amaç ve kapsam maddeleri ile yine bu KHK'nin gerekçesidir. 174 sayılı KHK'nin amacı, 1. maddesine göre, «kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek»tir. Milli Savunma Bakanlığı dışında kalan tüm bakanlıkların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşları kapsamına alan KHK uyarınca bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve örgütlenmesi, bu KHK esaslarına göre düzenlenecektir. Bu esaslar; (a) idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin belirlenmesinde bu bütünlük bozulamaz; (b) bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır; (c) aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır. Görüldüğü gibi özellikle üçüncü maddede yer alan esas, bakanlıkların birleştirilmesine temel oluşturacak bir nitelik taşımaktadır.

2 Bakanlar Kurulu'na 18 aylık bir süre için verilen bu yetki, 2.12.1983 tarih ve 2967 sayılı yasayla yapılan değişiklik üzerine iki yıl süreyle (17.6.1984'e kadar) kullanılmıştır.

Çerçeve Yasal Düzenlemenin Gerekçesi

Cumhuriyet Türkiye'sinde bakanlıkların kuruluşunu olduğu kadar, görev esaslarını düzenleyen ve yaşama geçen ilk çerçeve düzenleme niteliğini taşıyan 174 sayılı KHK'nin Genel Gerekçesinde, bakanlıkların birleştirilmesinin nedenlerine ilişkin somut anlatımlar bulunmamakla birlikte, genel olarak değerlendirildiğinde kimi ipuçları elde etme olanağı vardır. Genel Gerekçede ilkin, kamu yönetiminde ortaya çıkan aksaklıkların nedenleri belirlenmekte, sonra da belirlemeler ya da saptanan aksaklıklar gözönünde bulundurularak 174 sayılı KHK'nin hazırlanmasında benimsenen ilkeler sıralanmaktadır. Bakanlıkların kuruluş ve iç örgütlenmesiyle ilgili olan bu ilkelere, 174 sayılı çerçeve KHK ile her bir bakanlığın kuruluş ve görev esasını düzenleyen KHK'lerin düşünsel temelleri olarak da bakmak olanaklıdır.

Bu çerçevede, 174 sayılı KHK'nin Genel Gerekçesinde «bakanlıkların kuruluş esasları hakkında 4951 sayılı kanun ve değişikliklerinin günün kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarını yeterli bir biçimde karşılayamadığı» belirtilmekte, bakanlıkların ciddi bir etüd ve araştırmaya bağlı kalınmadan kurulabilmesinin kuruluşta büyük mali külfetlere neden olduğu bakanlıkların aynı biçimde kaldırılabilmesinin sonuçta hem mali külfetlere hem de giderilmesi güç karışıklık ve aksaklıklara yol açtığı» vurgulanmaktadır.*

Bakanlıkları Birleştiren Düzenlemelerin Gerekçeleri

Her bir bakanlığın kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen KHK'lerin gerekçeleri, 174 sayılı KHK'nin genel gerekçesinin ilgili bakanlığa uyarlanmış biçimini yansıtmaktadır. Eskiden varolan ancak, görev alanları ve örgütlenişleri yeniden düzenlenen bakanlıkların gerekçelerinde, düzenleniş amacı, «bakanlık yapılarının günün koşullarının getirdiği gereksinmelere yanıt verecek yapıya kavuşturulması» biçiminde belirlenmektedir. Birleştirilen bakanlıkların birleştirilmesine neden gerek duyulduğuna ilişkin açıklamalar da yer almaktadır. Bu gerekçelerde, genellikle ilkin birleşerek yeni bakanlığı oluşturan iki bakanlığın kuruluşuyla zaman içinde bakanlıkların hizmet alanı ve örgütlenişinde meydana gelen değişmelere değinildikten sonra, «aynı ve benzer hizmetlerle, birbirini tamamlayan ve destekleyen hizmetlerin tek elden yürütülmesi, belirlenen amaç ve ilkelere en iyi biçimde ulaşılması için bakanlıkların birleştirilerek yeni bir örgütlenmeye gidildiği» görüşüne yer verilmektedir.

Örneğin, Maliye ve Gümrük Bakanlığının kuruluş ve görev esaslarına ilişkin 178 sayılı KHK'nin genel gerekçesinde, iki ayrı bakanlık halinde iken devlet gelirlerinin toplanması ve kontrolü ile ilgili hizmetlerin etkili, süratli ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesinin sağlanamadığı belirtilerek bu iki bakanlığın birleştirilme gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

* 174 Sayılı KHK ile birleştirilen bakanlıklara ilişkin KHK'lerin gerekçelerine ilkin şu yazımızda yer verilmiştir: Tacettin KARAER, «12 Eylül ve Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi», *Türk İdare Dergisi*, Yıl 59, Sayı : 376, Eylül 1987, s. 51 - 74.

«Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve genişletilmesi, yeterli kaynakları bulmaya ve bu kaynakları en verimli biçimde kullanmaya bağlıdır. Kamu hizmetleri için kaynak bulmak, bulunan kaynakları en rasyonel biçimde kullanmak ise mali hizmetin tek elde toplanması, bilgili, yetenekli ve tecrübeli personelle takviye edilmiş ve desteklenmiş güçlü bir bakanlık ile mümkündür. Buna ek olarak, devletin bütçesinin masraf kısmı kadar ve hatta daha önemli bir bölümünü oluşturan gelir bölümünü tek bir otorite altında toplamak, düzenlemek ve kontrol sistemini kurmak maksadıyla hazine işleri dışındaki Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlıkları birleştirilmek suretiyle Maliye ve Gümrük Bakanlığı haline getirilmiştir».

Görüldüğü gibi, Maliye ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın birleştirilerek «Maliye ve Gümrük Bakanlığı»nın oluşturulmasındaki temel etken de, 178 sayılı KHK'ye göre «hizmetin tek elden yürütülmesi» yani «hizmette birlik ilkesi» olmuştur.

Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerini Düzenleyen 179 sayılı KHK'nin genel gerekçesindeye «Milli Eğitim Bakanlığının kuruluşundan bu yana çeşitli değişiklikler yapıldığı, ancak bu değişikliklerin bakanlık işlevlerini yerine getirmeyi sağlayamadığı, bakanlığın, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatının gelişmelerin teşkilatlanma kural ve ilkelerinin çok gerisinde işlemez ve ihtiyaçları karşılayamaz hal aldığı anlatılmakta ve bu bakanlığın Gençlik ve Spor Bakanlığı ile birleştirilmesinin gerekçesi şu satırlarla dile getirilmektedir :

«Eğitim ve öğretim hizmetlerini milli, manevi, ahlaki, tarihi ve kültürel değerleri esas alan, benimseyen ve geliştiren nitelikte yürütmek, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı vatanını, milletini, ailesini seven ve bunu devamlı bir hareket tarzı haline getirmiş vatandaşlar yetiştirmek ve vatandaşların beden ve ruh sağlığını temin etmek için beden eğitimi ve spor faaliyetlerini düzenlemek ve geliştirmek üzere bütün eğitim ve öğretim hizmetlerini planlamak, programlamak, yürütmek, takip ve denetim altında bulundurmak amacıyla, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı Kurulmuştur.»

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 185 sayılı KHK'nin genel gerekçesine göre ise «sanayi ve ticaret hizmetleri birbirinin tamamlayıcısıdır. Bu yüzden Sanayi Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığının birleştirilmesi sanayi ve ticaret alanındaki hizmetlerin daha koordineli bir biçimde yürütülmesini sağlayacaktır». Anılan iki bakanlığın birleştiriliş amacı, KHK'nin genel gerekçesinde, «ülkenin sanayi politikasının günün koşullarına ve teknolojinin gereklerine göre tespitine yardımcı olmak, kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve hedefler doğrultusunda sanayinin dengeli ve süratli biçimde gelişmesini teşvik etmek ve iç ticaret hizmetlerine ilişkin hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin değerlendirilmesi, uygulanması ve geliştirilmesini sağlamak» olarak belirlenmiştir.

Öte yandan, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevlerini düzenleyen 183 sayılı KHK'nin gerekçesinde bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin önceleri Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ile Köy İşleri ve

Kooperatifler Bakalığınca yerine getirildiği, bununsa bakanlıklar arasında yetki ihtilaflarına yol açtığı ve hatta hizmetlerin rasyonel bir şekilde yürütülmemesi gibi durumlarla karşılaşıldığı belirtilerek yeni bakanlık oluşturulmuş gerekçesi şöyle açıklanmıştır :

«Köylerimizin milli kalkınma planları doğrultusunda hızla kalkındırılması ve çiftçilerimizin gelir seviyesini ve refahını arttırmak üzere, yol , su elektrik, toprak muhafaza ve ziraî sulama, iskan, köydeki fiziki yerleşmenin düzenlenmesi, bir yandan çiftçilerin modern tarım tekniklerini öğrenmeleri sağlanırken diğer yandan köy kadınlarının ev ekonomisi konusunda, köy gençlerinin ise, örnek çiftçi olarak yetiştirilmesi ve kooperatif hizmetlerinin götürülmesi görevlerinden bir bakanlığın yetkili ve sorumlu olmasının modern devlet idaresi prensipleri ve vatandaşa daha hızlı, verimli, az masraflı ve zamanında hizmet götürmek ilkesinin bir ifadesi olarak her iki bakanlığın ana fonksiyonları birleştirilerek Tarım Orman ve Köyİşleri Bakanlığı şeklinde bakanlıkların merkez teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir.»

Gerekçeye göre, sözkonusu sektörde kumanda birliği ve yatay koordinasyonun sağlanacağı bu düzenlemede ana hedef, «tarım, orman ve kırsal kesime hizmet götüren bütün kamu kuruluşlarının bir yönetim ve denetim altında birleştirilmesi» olmuştur.

Birleştirilme ile oluşan 6 bakanlıktan gerekçelerine değinilmeyen son ikisinin, yani Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 184 ve 180 sayılı KHK'lerin genel gerekçelerinde ise birleştirilme nedenlerine ilişkin somut ifadeler bulmak mümkün değildir. Ancak, anılan KHK'lerin madde gerekçeleri bakanlıkların kuruluş amacını belirlediğinden bu maddelerden kimi alıntılar yapmak, birleştirilme gerekçelerini anlamayı kolaylaştıracak nitelikte görünmektedir. Örneğin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerini düzenleyen 180 sayılı KHK'nin madde gerekçelerinden ilkinde göre, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kuruluş amacı, «ülkenin ulaştırma ihtiyaçlarını karşılayacak karayolları, demiryolları, hava meydanları, doğal gaz boru hatları ve tesisleri, limanlar ve kıyı yapıları ile esash onarımları yapmak ve yaptırmak, ülkenin tüm fiziksel planlama ihtiyacının karşılanması, imar planlarının uygulanması hizmetlerinin etkili, düzenli ve süratli olarak görülmesidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının kuruluş ve görevlerini düzenleyen 184 sayılı KHK'nin madde gerekçelerinin ilki de yine bakanlığın kuruluş amacı ile ilgilidir. Kararnamenin ilk maddesiyle de aynı olan bu maddeye göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, «çalışma hayatını düzenlemek, denetlemek ve yurtdışında çalışan işçilerin çalışma hayatında doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek, herkese sosyal güvenlik hakkı sağlamak, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak ve etkinleştirmek» amacıyla oluşturulmuştur.

Bakanlıkların birleştirilmesinin yasal temellerine ilişkin olarak baştan beri söylenenleri toplamak gerekirse şöyle denilebilir: Bakanlıklar, Bakanlar Kurulu'na bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleme

yetkisi veren 17.6.1962 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak, 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı «Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları»na ilişkin çerçeve Kanun Hükmünde Kararname ve Milli Savunma Bakanlığı dışındaki bakanlıkların her birine ilişkin Kanun Hükmünde Kararnamelerle yeniden örgütlendirilmiş; bu arada 12 bakanlık ikiye ikiye birleştirilerek 6 bakanlık olarak yeniden düzenlenmiştir. Gerek birleştirilen bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin Kanun Hükmünde Kararnamelerin, gerekse 174 sayılı çerçeve Kanun Hükmünde Kararnamenin gerekçesinde bakanlıkların birleştirilmesine ilişkin olarak yeralan hükümlerin dayanağı özünde anılan Yetki Kanunu olmuştur. Tüm bunlara bakarak bakanlıkların birleştirilmesinin yasal metinlere yansıyan gerekçesini kısa ve öz olarak, «aynı yada benzer hizmetlerin tek bir bakanlık eliyle yürütülerek, hizmette birlik ilkesine uyulması, böylece de kamu hizmetlerinin daha düzenli, süratli, verimli, ekonomik ve etkin bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması» biçiminde belirlemek olası görünmektedir. Yasal metinlere böyle yansımış bulunan birleştirme gerekçesinin, birleştirmelerin gerçek nedenini ne ölçüde yansıttığı kuşkusuz tartışma götürür bir konudur .

BAKANLIKLARIN BİRLEŞTİRİLMESİNİN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ

Bakanlıkların birleştirilmesinin düşünsel temellerini geerktiğince açıklayabilmek için, 1960 ve 1970'li yıllara; MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporlarına³ dönmek gerekmektedir. Çünkü, bakanlıkların birleştirilmesi, kimi yeni bakanlıkların kurulması, kimilerininse kaldırılması gibi öneriler, ilkin Türkiye'de kamu yönetimi alanında gerçekleştirilmiş iki önemli çalışmanın ürünü olan bu raporlarda yer almıştır.

MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporlarında Birleştirilen Bakanlıklara İlişkin Olarak Yeralan Öneriler

Konuyu dağıtmamak için, birleştirilen bakanlıkların, birleştirilmelerine ilişkin açıklamalara Milli Güven Konseyi döneminden başlamak yararlı görünmektedir. Bu dönemde ilk hükümet, 12 Eylül öncesinin son kabinesinde bir değişiklik yaparak göreve başlamıştır. Bu değişiklik, Tarım ve Orman Bakanlığının oluşturulmasıdır. Daha önce değinildiği gibi, bu bakanlık özünde yeni bir bakanlık değildir. Bir önceki hükümette Orman Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı vardır. İşte Tarım ve Orman Bakanlığı bu iki bakanlığın birleştirilmesi ile oluşmuştur. MEHTAP Raporunun hazırlandığı dönemde henüz Orman Bakanlığı yoktur. Dolayısıyla Raporda sadece Tarım Bakanlığına ilişkin öneriler yer almaktadır. Bu önerilere göre, bakanlık aynı adla kabinelerde yer almaya devam etmeli, ancak örgütsel yapısı yeniden düzenlenmelidir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu hazırlandığında ise her iki bakanlık da vardır. Yani iki Raporun hazırlanışının arasından geçen yaklaşık 10 yıllık süre içinde Orman Bakanlığı da kurulmuştur. Bu Raporda da Tarım Bakanlığının örgütsel yapısının ve hizmet alanının

3 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1963. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972.

yeniden düzenlenmesi önerilmektedir (s. 115). Orman Bakanlığına ilişkin olarak, «idari metinle kurulan bakanlığın kuruluşunun gerekli olup olmadığının araştırılması ve kurulması gerekli bulunursa araştırma sonucuna göre yeniden düzenlenmesi» önerilmektedir (s. 51). 12 Eylül'den sonraki düzenlemelerle ilgili olarak kamuoyuna yansıyan yasal metinlerde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman Bakanlığının «Tarım ve Orman Bakanlığı» adı altında birleştirilmesinin gerekçesine ilişkin bir açıklama bulmak mümkün değildir. Ancak, hükümetin bu iki bakanlığın hizmet alanlarını doğrudan ya da dolaylı olarak birbirine yakın bulması nedeniyle birleştirdiğini söylemek olası görünmektedir.

Kültür ve Turizm Bakanlığını oluşturan Bakanlıklardan ilki olan Kültür Bakanlığı, kuruluşu MEHTAP Raporunda önerilen bir bakanlıktır. Rapor'da kültür ile ilgili işlerin Milli Eğitim, Basın - Yayın ve Turizm Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi çeşitli kuruluşlarca yerine getirildiği, bununsa kültür işleri alanında önemli bir eşgüdüm güclüğü doğurduğu belirtilerek, «kültür işlerinin yerine getirilmesi için bir Kültür Bakanlığının kurulması ve kurulacak bakanlığın temel olarak, Güzel Sanatlar, Yayın ve Tanıtma, Anıtları Koruma ve Halk Eğitimi Hizmetlerine göre teşkilatlanması» öngörülmektedir (s. 378-379).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu hazırlandığında Kültür Bakanlığının kuruluşunun üzerinden kısa bir süre geçmiş ve henüz kuruluş kanunu çıkarılmamıştır. Kurul, henüz teşkilat yasası çıkarılmamış bulunan bu bakanlığın amaç ve görevlerinin saptanmasında ve örgütlenmesinde, Raporda belirtilen ilkelere uyulmasını önermektedir. Kurul'a göre, Kültür Bakanlığının amacı, «devletin yurt içinde ve dışında uygulayacağı kültür politikasının ana hedeflerinin saptanmasında hükümete yardımcı olmak ve hükümetin belirteceği esaslara göre kültür politikasını uygulamak, kültür hizmetlerinin bu politikanın ışığı altında gelişmesi için gerekli faaliyetlerle ilgili öteki bakanlıklarla işbirliği yaparak yürütmek olmalıdır» (s. 128-129). Yine Kurul'a göre, bakanlığın kuruluş kanunu çıkarılırken bu amaç gözetilmeli ve örgütlenme bu amacı gerçekleyecek bir nitelik taşımalıdır.

Kültür ve Turizm Bakanlığını oluşturan ikinci bakanlık Turizm ve Tanıtma'dır. MEHTAP Raporuna göre, özetle bakanlığın işleri tek bir bakanlık çatısı altında görülebilecek türden değildir. Basın ve yayın hizmetleri kurulacak olan Kültür Bakanlığı gibi başka bakanlıklara verilip tanıtma işlevini de içeren «Turizm Bakanlığı» adında yeni bir bakanlık oluşturulmalıdır. Zaten Basın, Yayın ve Turizm Bakanlığının, bakanlık olarak yasal dayanağı yoktur. 10.7.1943 tarih ve 4475 sayılı kanunla Başvekaletle bağlı Basın ve Yayın Umum Müdürlüğü kurulmuş, teşkilat kanunu 24.5.1949 tarih ve 9392 sayılı yasayla değiştirilmiştir. İşte bakanlığın görevleri ve kuruluşu bakımından yürürlükte olan kanun, genel müdürlüğe ilişkin olan bu kanundur. Öte yandan, Meclise sunulmuş bulunan bir Turizm ve Tanıtma Bakanlığı yasa tasarısı vardır. Bu da öneriyi doğrular nitelikte görünmektedir (s. 335 - 355). Bir anlamda bu önerilerin de katkısıyla Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı 25.12.1963 tarihinde göreve başlayan 28. hükümetle birlikte Turizm ve Tanıtma Bakanlığına dönüşmüş ve 12 Eylül sonrasında askeri yönetimce Kültür

Bakanlığı ile birleştirilinceye dek adını korumuştur. İdari Reform Danışma Kurulu ise, Turizm ve Tanıtma Bakanlığını, amacı görev ve örgüt yapıları yeniden düzenlenmesi gereken bakanlıklar arasında saymıştır.

13.12.1963'de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olarak yeniden düzenlenen bakanlıklardan Sanayi Bakanlığı, 22.5.1957'de 6973 sayılı yasa ile, Ticaret Bakanlığı ise 5.3.1924'de kurulmuş, ancak 3164 sayılı kuruluş yasası 27.5.1939'da çıkmıştır. MEHTAP Raporunda her iki bakanlık da «varlığı korunması, ancak örgütleniş ve işleyişi gözden geçirilmesi gerekli bakanlıklar» arasında sayılmıştır (s. 229). Öte yandan, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu hazırlanırken bu iki bakanlığa ilişkin durum değişmiştir. 32. Hükümette Ticaret Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı varken, 26.3.1971 - 3.12.1971 tarihleri arasında görevde bulunan 33. Hükümette (1. Erim) bu bakanlıklar «Sanayi ve Ticaret Bakanlığı» ile «Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı» biçimindedir. İRDK Raporunda bu konuya ilişkin değerlendirme şöyledir;

«Ekonomik gelişimin itici gücü olarak kabul edilen sanayi kesiminin toplum yararına uygun bir biçimde düzenlenmesi ve iç ve dış ticaretimizin geliştirilmesi amacı ile yerine getirilecek merkezi hükümet görevleri halen Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlıklarının sorumluluğunda bulunmaktadır. Anılan görevlerin iki bakanlık kurularak bu bakanlıklara verilmesi, aslında birbiriyle yakından ilgili olan ve birbirini tamamlayan bu görevlerin bölünmesine neden olmuştur» (s. 84).

Görüldüğü gibi, Raporda somut bir öneri bulunmamakta, ancak «Sanayi ve Ticaret adı altında bir bakanlığın kuruluşunun gerekli olup olmadığının araştırılması ve kurulması uygun görülürse görevleri ve örgüt yapısının gerçekleştirilecek araştırma verilerine göre düzenlenmesi» biçiminde yeralan anlatımı somut bir öneri olarak değerlendirmek ve Sanayi ve Ticaret adı altında bir bakanlığının kurulmasının uygun görüldüğü biçiminde nitelermek olası görünmektedir. 34. Hükümette (2. Erim Hükümeti; 11.12.1971 - 17.4.1972) oluşumu eleştirilen bakanlıkların ilk durumlarını korumalarında; yani, tekrar Ticaret Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji bakanlığı olarak düzenlemelerindeki temel etkenin ne olduğu, kurul eleştirisinin etkisinin olup-olmadığı tartışmaya değer bir konudur.

Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Köy İşleri Bakanlığının birleştirilmesi ile oluşturulmuştur. Köy İşleri Bakanlığı ilkin, 20.12.1963 tarihinde göreve başlayan 28. Hükümette yer almış; 6/3349 sayılı kuruluş kararnamesi 16.7.1964 de çıkarılmıştır. Dolayısıyla MEHTAP Raporunda bu bakanlığa ilişkin bir hüküm olmadığı gibi, kurulması önerilen bakanlıklar arasında da yer almamaktadır. İdari Reform Danışma Kurulu Raporundaki bu konuyla ilgili görüşün de aynı olduğunu söylemek gerekmektedir. Çünkü Rapor aradan geçen süre içinde kurulan Köy İşleri Bakanlığının kaldırılmasını somut biçimde önermektedir:

«Köy İşleri Bakanlığının bugünkü görevleri Tarım, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık, İmar ve İskan ve Orman Bakanlığı gibi kuruluşların işlevlerini kapsamaktadır. Merkezi hükümet kuruluşlarında hizmet bütünlüğünü korumak, görev ve sorumluluk dengesini sağlamak, kurumlararası görev geçişle-

ri ve eşgüdüm aksaklıklarını gidermek bakımından sağlayacağı yararları da göz önünde tutarak bu bakanlığın kaldırılması ve bugünkü görevinin ilgili bakanlıklara devredilmesi sağlanmalıdır» (s. 51).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını oluşturan bakanlıklardan Sosyal Güvenlik, 17.11.1974 tarihinde 4/1040 sayılı Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile kurulmuştur. Dolayısıyla da MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporlarında bu bakanlığa ilişkin öneri yoktur. Çalışma Bakanlığı ise 22.6.1945 tarihinde kurulmuş, 4841 sayılı kuruluş yasası, 28.1.1946'da çıkarılmıştır. MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda bakanlığa ilişkin öneri aynıdır: «Bakanlık korunsun, ancak amacı, görevi ve örgütsel yapısı yeniden düzenlensin» (MEHTAP R., s. 367-375; İRDKR, s. 51). 13.12.1983 tarihindeki birleştirmeye Bayındırlık ve İskan Bakanlığını oluşturan bakanlıklardan Bayındırlık, 2.5.1920'de İmar ve İskan Bakanlığı ise 14.5.1958 tarihinde kurulmuştur. MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporlarında bu iki bakanlığa ilişkin söylenenler, özetle bakanlıkların varlığının korunması, ancak iki bakanlık arasında sağlıklı bir işbirliğini de birlikte getirecek biçimde yeniden düzenlenmesidir. Öte yandan, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının ilk kanadını oluşturan ve Cumhuriyet Türkiye'sindeki ilk kabineden bu yana yer alan Milli Eğitim Bakanlığı ise hem MEHTAP Raporunda hem de İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda «amaç, görev ve örgütsel yapıları yeniden düzenlemesi gereken bakanlıklar» arasında sayılmıştır. Gençlik ve Spor Bakanlığı ise 3.11.1969'da 4/983 sayılı kararname ile kurulmuştur. Bu bakanlık konusunda İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda söylenenleri somut ve özet bir biçimde şu alıntıda görmek olasıdır:

«4951 sayılı kanunun verdiği olanaklardan yararlanmak suretiyle idari metinlerle kurulan Orman, Gençlik ve Spor, Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının kuruluşlarının gerekli olup olmadığı araştırılmalı ve örgüt yapıları yapılacak araştırma sonuçlarına göre düzenlenmelidir.»

13.12.1983'de 178 sayılı KHK ile «Maliye ve Gümrük Bakanlığı» olarak yeniden düzenlenen Maliye Bakanlığı ve Gümrük Bakanlığı, birleştirmeye ilişkin düşünsel temellerin ortaya çıkarılması için MEHTAP ve İRDK Raporuna uzanmayı haklı kıldıran en iyi örneği oluşturan iki bakanlıktır. Çünkü, bu iki bakanlığın birleştirilmesi ilkin MEHTAP Raporunda önerilmiştir. Gümrük ve Tekel Bakanlığı, «gümrük ve devlet inhisarları» işleriyle, posta, telefon ve telgraf hariç meşgul olmak üzere 24.12.1931 tarih ve 1909 sayılı yasa ile kurulmuştur. Bakanlığın kuruluş gerekçesi şöyle belirtilmiştir: «Gümrük işlerinin aldığı özel önem, tekel işlerinin kazandığı genişlik, kaçakçılık için alınacak ciddi önlemlerin Maliye Bakanlığının temel hizmetlerinden ayrı olarak yürütülmesi devlet için daha yararlı olacağından Gümrük ve İnhisarlar vekaletinin kurulması uygun görülmüştür.»

Yasanın çıkması sonrasında Maliye Bakanlığına bağlı olan Tekel İdare ve İşletmeleri de 29.3.1932 tarih ve 1989 sayılı kanunla Gümrük ve İnhisarlar Vekaletine bağlanmıştır. Bakanlığın teşkilat kanunu ise, bakanlığın kuruluşundan dört yıl sonra 1935'de çıkarılmıştır. Bakanlık ilk olarak 4.5.1931'de kurulan kabinede «Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti» adı altında yer almış,

ismi 7.7.1946 tarihinde kurulan hükümette «Gümrük ve Tekel Bakanlığı» olmuş, 17.5.1954'de göreve başlayan kabinede tekrar «Gümrük ve İhissarlar Vekaleti»ne dönüşmüştür. Bu isim 5.1.1961'de kurulan hükümette tekrar «Gümrük ve Tekel» olmuş, 25.6.1962 - 25.2.1963 tarihleri arasındaki kabinede ise «Tekel Bakanlığı» adı altında yer almıştır. 25.2.1963'ten 13.12.1983'e dek kurulan tüm kabinelerde Gümrük ve Tekel Bakanlığı olarak yer almıştır. Bakanlık örgütsel yapısında zaman içinde çeşitli değişiklikler olmuş, ancak temel işlevleri aynı kalmıştır.

Değindiği gibi, Maliye ile Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının birleştirilmesi düşüncesi 13.12.1983 tarihinde birleşmeleri ile ortaya çıkan bir konu değildir. Tam tersine, Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılarak işlevlerinin Maliye Bakanlığına verilmesi daha 1963'lerde gerçekleştirilen MEHTAP'la önerilmiştir. MEHTAP Raporunda önce her iki bakanlığın görevleri belirlenmiş, sonra da görevleri arasındaki benzerlikler vurgulanarak Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılarak işlevlerinin Maliye Bakanlığına devredilmesi önerilmiştir. Bu öneriyi ve gerekçesini yeterince anlayabilmek için ilgili kısmı aynen aktarmakta yarar vardır:

«1909 Sayılı kuruluş kanununun birinci maddesi Gümrük ve Tekel Bakanlığının temel görevini, gümrük ve devlet inhisarı (PTT hariç) işleriyle meşgul olmak olarak belirlemiştir. Bu hükme göre Bakanlık biri Gümrük diğeri Tekel olmak üzere iki tür iş görmektedir. Gümrükle ilgili işler, yönetsel nitelikli olanlar dışta tutulursa sonuç olarak, gümrük geliri unsuruna dayanmaktadır. Bu da eşyanın yurt içine giriş ve çıkışı vesilesiyle devlete vergi yolundan da gelir sağlanması ve bu gelirin tahsil edilip hazineye girmesidir. Bu görev tamamıyla mali idarenin görevidir ve Maliye Bakanlığının asıl görevleri arasında yer alır. Nitekim 1931 yılına kadar bu iş, Maliye Bakanlığınca yürütülmüştür» (s. 222). MEHTAP Raporunun öneriler kısmında yukarıya alınan elistiye dayanılarak varılan somut sonuç şudur: «Mali görevli ve idareyi açıkça bölücü nitelik taşıyan bu teşkilatlanma rasyonel değildir ve bakanlığın varlığı makul bir nedene bağlanamaz, bu konuda yapılabilecek en iy öneri, Gümrük Tekel Bakanlığının kaldırılmasıdır» (s. 224 - 225).

MEHTAP Raporunda Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın kaldırılmasıyla Tekel İşlerinin başlangıçta Maliye Bakanlığına bağlanacağı sonraysa Tekel maddelerinin iktisadi devlet teşekkülü eliyle üretimine devam edileceği görüşüne yer verilmiştir. Gümrük ve Tekel Bakanlığına ilişkin olan bu önerilerin yanı sıra Raporun Maliye Bakanlığına ilişkin sayfalarında da, ekonomi politikasının tesbit ve yürütülmesindeki görevlerinin temel olarak Maliye Bakanlığına ait olmadığı belirtilerek bu görevin bakanlıktan alınması önerilmektedir. Önerinin gerekçesi öyle belirlenmiştir:

Bakanlığın kuruluş kanununda, teşkilatın amacı gösterilmemiş olmakla birlikte, kuruluş kanunu tüzüğüne göre, (2/4903 sayı ve 7.7.1936 tarihli kararnameye ek) amaç, «devletin mali idaresini ülkenin ekonomik kalkınmasına ait mesai ile hemahenk olarak yürütmektir». Buna göre, mali idare ile memleketin ekonomik kalkınmasına ait mesai olarak anılan iktisadi politika

arasında bir ayırım yapılmakta ve Maliye Bakanlığı'nın tesbit edilen İktisadi politikaya uygun bir biçimde mali idarenin yürütülmesinden sorumlu olduğu belirtilmektedir. Raporda, ayrıca sonra çıkarılan kanunlarda belirtilen ayırma dikkat edilmediği ve Bakanlığın mali işlerin yürütülmesinin yanında iktisadi politikanın belirlenmesi konusunda da birçok görevler yüklendiği kaydedilmektedir (s. 163).

Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının birleştirilmesi önerisi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda da yer almıştır. Raporun bakanlıkların kuruluş ve görevleri başlıklı kısmında hizmetlerin bakanlıklar arasında bölünüşünde «hizmette birlik» ilkesi gözetilmelidir denmekte ve «görevi mali nitelikli olan ve hizmette birlik kuralına açıkça aykırı bulunan Gümrük ve Tekel Bakanlığı kaldırılmalıdır» önerisinde bulunmaktadır (s. 51).

Rapor'un 87. sayfasında «Gümrük ve Tekel» başlığı altında bakanlığın kaldırılmasına ilişkin gerekçeler şöyle sıralanmaktadır:

1) Gümrük gelirlerinin toplanması ve yönetimine ilişkin görevler ile tuz, ispirto, sigara gibi üretimi devlet tarafından yapılan ya da devletin gözetiminde bulundurulanan, satışı ise mali amaçlarla devlet eliyle sağlanan tekelle maddeleriyle ilgili hizmetler Gümrük ve Tekel Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

2) Bakanlık, görevleri yönünden hizmette birlik ilkesine açıkça aykırı bulunmakta, bir yandan devlet tekeli konusundaki kanun yasaklarının denetimi ve tekelle gelirlerinin toplanması gibi görevleri yerine getirirken, bir yandan da işletmeci bir idare olarak dönerse-maye ile çalışan tekelle işletmesinin çalışmaları gereğince verimli olamamaktadır. Bu nedenlerle bu hizmetlerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

3) Hizmette birlik kuralına aykırı olan bu bakanlık kaldırılmalı ve gümrük gelirlerinin toplanması ve yönetimi Maliye Bakanlığınca sağlanmalı, tekelle maddeleri üreten kuruluşlar bir kamu teşebbüsü statüsüne kavuşturulmalıdır.

Görüldüğü gibi, Maliye Bakanlığına ilişkin olarak ayrıca bilgi ya da önerinin yer almadığı İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda, Gümrük ve Tekel Bakanlığına ilişkin olarak getirilen öneriler özünde MEHTAP'tan alınma ve onunla aynıdır. Bununla birlikte Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılmasına ilişkin önerinin İdari Reform Danışma Kurulunda daha açık, daha sistematik bir biçimde yer aldığını söylemek mümkündür.

Gümrük ve Tekel Bakanlığına ilişkin benzeri bir öneriye daha sonra, 12 Eylül sonrasında askeri yönetim sırasında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak hazırlanan bir ön raporda* rastlamak mümkündür. Bu öneride somut biçimde bakanlığın kaldırılarak işlevlerinin Maliye Bakanlığına devredilmesi yoktur, ama komisyonun raporunu hazırlamadan önce anılan biçimdeki öneriyi hükümete ilettiği, ancak önerinin bakanlar kurulunda benimsenmediği, bunun sonucu olarak rapora konmadığı bilinmek-

* Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

tendir. Yani anılan önrapordaki öneri bakanlığın kaldırılması biçiminde değil de, yeniden düzenlenmesi biçiminde olabilmıştır : «Bakanlık (Gümrük ve Tekel), görevleri yönünden hizmette birlik ilkesine aykırı bulunmakta, bir yandan devlet tekeli konusundaki kanun yasaklarının denetimi ve tekel gelirlerinin toplanması gibi görevleri yerine getirirken bir yandan da işletmeci bir idare olarak döner sermaye ile çalışan tekel işletmesinin çalışmaları gereğince verimli olamamaktadır. Üreticiyi koruma amacıyla yapılan destekleme alımlarında yürütülen usul, devlet hesaplarındaki açıklığı bozmaktadır. Bu yüzden, bu hizmetin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir».

13.12.1983 tarihli düzenleme ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı biçimine dönüşen iki bakanlık için buraya kadar söylenilenler şöyle özetlenebilir : İki Bakanlığın birleştirilmesi öncesinde Cumhuriyet Türkiye'sinde gerçekleştirilen üç önemli yeniden düzenleme çalışmasında Maliye ile Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına ilişkin öneri birbirinin aynısıdır ve özünde MEHTAP Raporunda yer alan öneri diğer raporlarda yinelenmiştir. Öneri, Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılarak işlevlerinin Maliye Bakanlığına devredilmesi; gerekçe ise, her iki bakanlığın da devlete gelir toplama işlevi yaptığı, yürütülen işlerin özünde aynı olduğu ve bir kamu hizmetinin iki ayrı örgütçe yerine getirilmesinin ekonomik olmadığı gibi hizmette birlik ilkesine de aykırı olduğudur.

Siyasal İktidarın Bakanlıkların Birleştirilmesine İlişkin Düşüncesinin Evrimi

Bakanlıkların birleştirilmesinin nedenlerini ortaya koyabilmek için ilgili yasal düzenlemelerin gerekçeleriyle, kamu yönetiminin yapı ve işleyişini değişen koşullarla gelen istemleri karşılayacak bir biçime dönüştürmek amacıyla gerçekleştirilen yeniden düzenleme çalışmalarının birleştirilen bakanlıklara ilişkin saptamalarının sergilenmesi yerinde olmakla birlikte yeterli olmaktan uzaktır. Bu bağlamda, kamuoyuna yansıdığı kadarıyla bakanlıkların yeniden düzenlenmesi ve özellikle de birleştirilerek sayılarının azaltılması konusu ilkin hükümeti oluşturan partinin programında yer alıp sonra da 6 Kasım 1983 Genel Seçimi için hazırlanan seçim beyannamesinde gelişerek seçimlerin kazanılması durumunda oluşturulacak bakanlıkların listesinin hazırlanmasına dönüştüğünden, yeniden düzenlemeyi gerçekleştiren partinin programı ve seçim beyannamesiyle hükümet programının konu açısından gözden geçirilmesi ayrı bir anlam taşıyacaktır.

Bakanlıkları birleştiren partinin (Anavatan - ANAP) programına göre, «kamu idaresinin müessiriyetini artırmak maksadıyla bugüne kadar yapılan çalışmalarda meselenin gerçek sebeplerine inilmediği için başarılı olunamamıştır. Devlet müesseselerinin kuruluş ve işleyişinde temel prensip işlemlerin müessir, süratli ve verimli bir şekilde yürütülmesidir. Vatandaşa sunulacak hizmetlerin etkili ve verimli olması kamu idaresinin süratle karar alabilmesine, basit ve formaliteden uzak bir biçimde çalışmasına bağlıdır. Bu yüzden her seviyedeki teşkilat sayısının asgariye indirilmesi, bir idari reformun yapılması zorunludur. İdari reformun gerçekleştirilmesiyle idaredeki temel aksaklıklar giderileceği gibi, milli ekonomide kayıplara sebep olduğu kadar vatandaşlar için eziyet teşkil eden bürokratik formalitelerin de ken-

diliğinden asgariye indirilmesi veya ortadan kaldırılması sağlanmış olacaktır.»⁴

Bakanlıkların birleştirilmesine gerekçe oluşturan görüşün ilkin bu paragrafta belirmesi ve konunun yer aldığı sonraki dökümanlara da bu görüşün kaynaklık etmesi açısından parti programında «idari reformun zorunlu olduğunu» vurgulayan paragrafı buraya aynen almakta yarar vardır :

«Değişik birimler tarafından aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin biraraya toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılacak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısının asgariye indirilmesi zorunludur. Buna mukabil kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkezîyetçi birimlerde ise yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tesbiti gerekmektedir (s. 43).

Programa göre, işte «ana hatlarıyla belirtilen bu tesbitler ve hedefler kanunların, mevzuatın ve teşkilatlanmanın bir bütün olarak dikkate alındığı, rasyonel bir idari reformun yapılmasını gerektirmektedir» (s. 44).

Hükümeti oluşturan partinin 6 Kasım 1983 seçimlerine ilişkin beyanname-sinde (Anavatan Partisi 6 Kasım 1983 Seçim Beyannamesi), parti programındaki yukarıda aktarılan görüşlere aynen yer verilmiş, bunlara ek olarak da «Bakanlıkların Reorganizasyonu» konusunda somut öneriler getirilmiştir. Beyannameye göre, çözülmesi gerekli 6 temel ülke meseleleri vardır. Bu meseleler öncelik sırası olmaksızın şöyledir :

- Huzur ve güven,
- Çiftçi, memur, işçi, esnafın oluşturduğu orta direğin güçlendirilmesi,
- İşsizlik,
- Konut,
- Başta Doğu ve Güneydoğu olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerin geliştirilmesi ve
- Bürokrasi.

Beyannameye göre, ülkenin idari yapısı, bir idari reformun yapılmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü, «idari yapı ve mevzuat toplum gereksinmelerine yanıt verebildiği sürece muteberdir. Türk idare yapısı ise gereksinmelere yanıt verememektedir». Bu yüzden «günün koşullarına uymayan eskimiş, yavaş karar almayı ve uygulamayı imkansız hale getiren ve o nisbette de zaman ve kaynak israfına yol açan idari yapı ve hukuki esaslar yeni bir anlayışla gözden geçirilecek, bu amaçla da bakanlıklar yeniden organize edilecek, hukuki esaslarda gerekli değişiklikler yapılacaktır» (s. 65). Öte yandan, «değişik birimler tarafından aynı amaca yönelik olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılacak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşki-

4 Anavatan Partisi Programı, Seçim Beyannamesi, Hükümet Programı, Ankara, 1983, s. 43 - 44.

lat sayısının asgariye indirilmesi zorunludur. Bunun için de bakanlıkların reorganizasyonunda birbiriyle doğrudan veya yakından ilgili hizmetlerin aynı bakanlık çatısı altında toplanması, Bakanlıklara genellikle müstakil karar verebilme imkanı sağlanması esas alınacaktır» (s. 131).

Seçim Beyannamesinde hizmet bütünlüğünün bozulması, süratli karar alınması ve uygulanmasının olanaksızlaşması, bakanlık ve kuruluş sayısının artmasına bağlanmaktadır. Beyannameye göre, Cumhuriyetin kuruluşundan bu hükümetin ilanına dek geçen zaman içinde, bakanlık ve bunlara bağlı birim sayısı, kimi zaman koşulların gerektirmesiyle kimi zamansa gereksiz yere artmış, örneğin ilk kuruluşunda başbakan dahil 12 bakandan oluşan T.C. Hükümeti, 1978'de 35 üyeden oluşmuştur. Bakanlık ve bağlı birim sayılarında çok zaman gereksiz yere oluşturulan artışların doğal sonucu olarak, aynı veya birbiriyle doğrudan ilgili işlevlerdeki yetki ve sorumluluklar dağınıklık ve tahribata uğramış; «...bunun tabii bir sonucu olarak yatay ve dikey koordinasyon zayıflamış, imkansızlaşmış, hatta kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü içine almak üzere tamamiyle ortadan kalkmıştır. Buna ilaveten bakanlıklar ve kuruluşlar arası mütalâlar arttıkça işler uzamış, meseleler askıda kalmış veya asıl sorumlu bakanlık veya kuruluşun görevini yerine getirmesi mümkün olmamıştır» (s. 133).

Beyannameye bakanlıkların yeniden düzenlenmesindeki temel amaç, «birbiriyle doğrudan veya yakından ilgili hizmetlerin aynı bakanlık çatısı altında toplanması, karar ve hizmet bütünlüğünün sağlanması» olarak belirlenmiştir. Daha önce değinildiği gibi Beyannameye, bakanlıkların yeniden düzenlenmesine ilişkin somut önerilere yer verilmiş, partinin seçimleri kazanması durumunda oluşturulacak bakanlıkların adları sayılmıştır. Bu konuda yazılanları aynen aktarmakta yarar vardır:

«Bugüne kadar edinilen tecrübeler ve yaptığımız çalışmalar sonucunda, devlet hizmetlerinin en iyi ve en verimli bir şekilde ifa edilebilmesi için öngörülen hükümet yapısı şöyledir (s. 87) :

- Başbakanlık,
- Başbakan Yardımcılığı (Planlama ve Maliye),
- Devlet Bakanlıkları,
- Adalet Bakanlığı,
- Milli Savunma Bakanlığı,
- İçişleri Bakanlığı,
- Gelir ve Gümrük Bakanlığı,
- Milli - Kültür - Eğitim ve Gençlik Bakanlığı,
- Bayındırlık - İmar ve Turizm Bakanlığı,
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- Sağlık - Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı.

Beyannameye göre, «Enerji ve ulaştırma hizmetleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülecek, bakanlıklara bağlı kuruluşlar da yine aynı anlayışa uygun biçimde yeniden düzenlenecektir.»

Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları gibi devletin klasik işlevlerini yerine getiren bakanlıkların aynen korunduğu Beyanname-de, yeni oluşturulan bakanlıkların oluşturulmalarına ilişkin kimi gerekçeler de yer almıştır. Buna göre, **politika ve uygulama bütünlüğünün sağlanması, hizmetlerin süratli ve etkin olarak yürütülebilmesi için**, Milli Kültür - Eğitim ve Gençlik Bakanlığı, Gelir ve Gümrük Bakanlığı ve Sağlık - Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı, Yatırım, iktisadi faaliyet ve hizmet yönü ağır basan bakanlıklarda politika ve uygulama bütünlüğünün sağlanması, hizmetlerin süratli ve etkin olarak yürütülmesi için de Bayındırlık - İmar ve Turizm Bakanlığı, Köyİşleri, Tarım ve Orman Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı oluşturulacaktır. Beyannameye bunlara ek olarak, bir anlamda Turizm Bakanlığının Bayındırlık ve İmar İskan Bakanlıklarıyla birleştirilme gerekçesine yanıt oluşturulabilecek bir değerlendirmeye de yer verilmiştir: «Turizmin gelişmesinde ana sorun altyapı yatırımlarının tamamlanmasıdır. Öngörülen teşkilatlanma ile turizm altyapı yatırımlarının imar ve turizm politikalarının ve uygulamanın ahenk içinde yürütülmesi mümkün olacaktır» (s. 87).

Öngörülen ve Kurulan Bakanlıklar

Öncelikle belirtilmelidir ki, bakanlıkları yeniden düzenleyen ve bu arada kimilerini birleştiren hükümetin gerçekleştirdiği yeniden düzenleme ile 6 Kasım Seçim Beyannamesinde öngörülen yeniden düzenleme farklıdır. Bu farklılık ilkin oluşturulan bakanlıkların sayı ve bileşiminde gözlenmektedir. Devlet bakanlıkları dışında kurulması öngörülen bakanlık sayısı 10 iken, gerçekleşen durumda bu sayı 14'dür. Öngörülen bakanlıkların listesinde, 13.12.1983 öncesi hükümette yer alan bakanlıklardan Adalet, Milli Savunma, İçişleri ile Dışişleri Bakanlıkları aynen korunmuştur. Başka deyişle Seçim Beyannamesinde, iktidar olunması durumunda sayılan dört bakanlık dışında kalan bakanlıkların çeşitli biçimlerde birbirleriyle birleştirileceği öngörülmüştür. Buna karşın, 13.12.1983'de kararlaştırılan ve 14.12.1983 tarihli Resmi Gazetede yer alan bakanlar kurulu listesine göre, öngörülenden ayrı bir oluşum gerçekleşmiştir. Herşeyden önce, 13.12.1983'den önce görevde bulunan hükümette yer alan bakanlıklardan, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanlıklarına ek olarak, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Kültür ve Turizm Bakanlıkları da aynen korunmuştur. Oysa hükümet olma öncesinde, Ulaştırma ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıklarının tamamen kaldırılarak, işlevlerinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yerine getirilmesi, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlıkları ile birleştirilerek, «Sağlık - Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlığı», Kültür ve Turizm Bakanlığının kültür kanadının Milli Eğitimle birleştirilerek «Milli Kültür - Eğitim ve Gençlik Bakanlığı», Kültür ve Turizm Bakanlığının Turizm kanadının Bayındırlık ile İmar ve İskan Bakanlıkları ile birleştirilerek «Bayındırlık - İmar ve Turizm Bakanlığı» adlarını alması öngörülmüştür.

Geleneksel bakanlıklar dışında, öngörülen ve gerçekleşen durumda ismen aynı olan iki bakanlık Sanayi ve Ticaret ile Köy işleri, Tarım ve Orman Bakanlıkları'dır. Ayrıllıkları gerçekleşen durumda, ikinci bakanlığın adının Tarım Orman ve Köy işleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının görev alanının ise Ulaştırma ve Enerji Tabii Kaynaklar Bakanlıklarının işlevlerini dışta tutan ve sanayi ile ticarete ilişkin alan olmasıdır. Yine iki durumda büyük benzerlik gösteren bir diğer bakanlık da, öngörülen durumda «Gelir ve Gümrük», gerçekleşen durumdaysa Maliye ve Gümrük adlarıyla yer alan Maliye Bakanlığı'dır.⁵

TBMM'de bakanlıkların güvenoyu alınmadan başlangıçta birleştirilmesinin⁶ ardından okunan Hükümet Programında ise, Parti Programı ve Seçim Beyannamesi'nde söylenenler yinelandıktan sonra, birleştirilmelere ilişkin olarak şu değerlendirmenin⁷ yapılmasıyla yetinilmektedir: «Seçim beyan-namemizde vaadler doğrultusunda, Bakanlar Kurulu'nun yapısı değiştirilmiş,

5 Öngörülen ve gerçekleşen durumlarda bakanlıkların bileşim ve sayısında gözlenen farklılığın nedenleri araştırılmaya değer bir konu olmakta birlikte, bu farklılığın özünde Bakanlar Kurulu belirlenirken Cumhurbaşkanı ile yapılan görüşmeler sırasında ortaya çıktığı söylenebilir. Nitekim Başbakan Turgut Özal TBMM'de Hükümet Programını okumasının ardından Muhalefet Partilerince yapılan eleştirilere yönelik olarak 22.12.1983 günü yaptığı konuşmada, bunun yanıtını vermektedir: «...Aslında ben burada şu tenkiti bekliyordum: Siz niçin parti programınızda 11 tane ana bakanlık gösterildiği halde, şu getirdiğiniz kararname ile bu rakam 14'e yükseldi, 3 tane fazladır... Tabiatıyla bunun neticede karşılıklı bir anlaşma ile yapıldığını bizim programımız istikametinde çok büyük bir aşama yapıldığını ifade edebilirim.» Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, 1984, Cilt 1, s. 106.

6 Bakanlıklar, yeni Bakanlar Kurulu üyeleri belirlenmeden önce birleştirilmiştir. Başka bir anlatımla, T.C'nin 45. Hükümeti (Turgut Özal Hükümeti) göreve başladığında 14 hizmet bakanlığı bulunmaktadır. Ancak yeni kabinenin kurulabilmesi için ilkin Ulusu kabinesi asıl alınarak bakanlar atanmış bu Kabine kimi bakanlıkları birleştirilerek bakanlık sayısını 14 olarak belirleyen ve bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirli bir düzenlemeye bağlayan 174 sayılı kanun hükmünde kararnamayı çıkarmıştır. Bakanların önceki uygulamalardan farklı olarak hükümetin göreve başlamadan birleştirilmesi konusunda, Başbakan TBMM'de Hükümet programı üzerindeki eleştirileri yanıtlarken söyledikleri bir çok açıdan oldukça ilginç görünmektedir: «Biz bu meseleyi (bakanlıkların yeniden düzenlenmesi - birleştirilmesi) cesaretle ele almışızdır. İşin zor olduğunu biliyorum. Hatta o kadar biliyorum ki bu organizasyonun bizim bakanların bakanlıklarına oturmadan yapılması esasını getirmek istedik. 12 Eylül günü bana Hükümette görev almam teklif edildiği zaman bakanlıkların sayısının azaltılması o zaman da düşünülmüştü. Bakanlıkların sayısını 17'ye düşürmeyi düşünüyorlardı, bunu açıkça ifade ettiler. Ben o tarihte şunu söylediğimi çok iyi hatırlıyorum: Bunu hemen yaparsanız, yapabilirsiniz, yapamadığınız takdirde, yani bakanlıkların başına bakanlar getirdikten sonra yapılması hemen hemen imkansızdır. Bu, bizim son onbeş-yirmi senede elde ettiğimiz tecrübe. Hakikaten de öyle oldu. Bizden evvelki Hükümet de bu kanat-teydi, biliyorum; fakat bu konuyu başarması o günkü şartlarda mümkün olmazdı. Bizim de eğer bakanlarımız bakanlıklara otursaydı, belli bir süre geçseydi, bu organizasyonu tekrar sağlamamız mümkün olmazdı. Çünkü meselemin hususiyeti var. Bakanlar yerlerine oturduktan sonra etraflarını bakanlık mensupları alıyorlar ve bir yeniliği, yeni bir hamleyi yapmasına mani olabiliyorlar. İşin zor tarafı budur. Onun için bütün tehlikeyi göze alarak bu işin başta yapılması hususunda ısrar ettik...» Bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, 1984, Cilt 1, s. 126 - 127.

7 Kamu yönetiminde köklü düzenlemelere giden, bu arada kimi bakanlıkları birleştiren siyasal iktidarın bu değişiklikleri nasıl değerlendirdiği konusunda 25.6.1984 tarihinde televizyonda Başbakanın, hükümetin 6 aylık çalışmalarının anlatıldığı «İcraatın İçinden» programının, 15.12.1984 günü Ankara'da düzenlediği «Basın Toplantısı»nın ve 11.12.1985'de TBMM'de 1986 yılı bütçesi nedeniyle yaptığı konuşmanın metinleri açıklayıcı görünmektedir.

Ekonomik İdarede karar ve hizmet bütünlüğü sağlanmış, Başbakanlık ve Devlet Bakanlıkları ile diğer hizmet bakanlıklarının görevleri ve fonksiyonları yeniden düzenlenmiş ve bakanlık sayısı 21'e indirilerek idarede etkinlik, sürat ve tasarruf imkanı sağlanmıştır.⁸

Siyasal iktidarın bakanlıkları birleştirmesinin gerekçelerini ortaya koymada, hükümetin üç yıllık (13.12.1983 - 13.12.1986) çalışmalarının anlatıldığı kaynak⁹ da ayrıca aydınlatıcı görünmektedir. Buna göre; Başbakanlık yeni düzenlemeyle, «bakanlıklar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetecek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirecek, Hükümet Programını ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını takip edecek, Devlet teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirecek ve uygulamasını takip edecek şekilde teşkilatlandırılmış ayrıca, getirilen yeni hükümlerle Başbakanlık teşkilatında uzmanlaşmış, güçlü bir kadronun teminine ve görevde tutulabilmesine imkan hazırlamıştır» (s. 121).

Devletin bütün gelir kaynaklarını tek elde toplayabilmesi için Maliye ve Gümrük Bakanlığı kurulmuş, Maliye'nin hazine ve dış ticaret bölümleri dışında kalan kısımları ile Gümrük ve Tekel Bakanlığına ilişkin kuruluşlar bu yeni bakanlığa bağlanmıştır (s. 103).

Anılan kaynağa göre, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı birleştirilerek «Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı» haline, «hitap edilen kitlenin genç nüfus, kuşak olması sebebiyle ve temelde eğitimde birleşmesi sebebiyle ayni zamanda hizmette birliğin kurulmasını sağlamak için» getirilmiştir (s. 104).

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının oluşturuluş gerekçesi de şöyle belirtilmektedir :

«Bayındırlık ve İmar İskan hizmetleri aslında birbirini tamamlayan hizmetlerdir. Daha önceki uygulamada bu iki hizmetin iki ayrı bakanlıkta görülmesi hizmetlerde bazen tekerrürlere, bazen bürokratik problemlere yol açmıştır. Bu tesbitten dolayı Bayındırlık ve İmar İskan Bakanlıkları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olarak birleştirilmiş, Devletçe görülecek altyapı hizmetlerinde müessiriyet sağlanmıştır» (s. 104).

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı için de benzer bir gerekçe gösterilmektedir :

«Sanayi ve Ticaret sektörü aslında birbirini tamamlayan bir bütünün iki parçasıdır. Gerek iç, gerekse dış piyasa açısından bir bütünlük sağlanması için Sanayi Teknoloji Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olarak birleştirilmiştir» (s. 104).

Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığının birleştirilmesine ilişkin gerekçe de şöyledir :

⁸ Anavatan Partisi Programı , s. 164.

⁹ Hükümetin Üç Yıllık İcraatı (13.12.1983 - 13.12.1986), T. C. Başbakanlık, Ankara, 1986.

«Toplumumuzda kemiyet ve keyfiyet olarak her geçen gün artan ve problemleri de bu artışla daha ciddi şekilde gelişen Türk işçisinin, çalışma hayatı bir başka, sosyal sigorta ve güvenlik hizmetleri bir başka bakanlık tarafından yapılmaktaydı. Ayrıca yurtdışında çalışan ve her geçen gün sayıları artan işçilerimizin sigorta ve emeklilik işlemlerine hızılık kazandırmak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları bir çatı altında toplanmıştır» (s. 104).

Hükümetin üç yıl içinde gerçekleştirdiği etkinlikleri anlatan kaynakta, birleştirilen bakanlıklara ilişkin en ayrıntılı gerekçe Tarım Orman ve Köy-işleri Bakanlığı için gösterilmiştir. «Daha evvel üç bakanlık halinde götürülen hizmetlerde kopukluklar, mükerrer hizmetler meydana gelebilmekte, özellikle merkezi idarenin taşra teşkilatlarında problemler ortaya çıkabilmekteydi, bunu önlemek için köye üç ayrı bakanlık tarafından götürülen hizmetler Tarım Orman ve Köy-işleri Bakanlığı bünyesinde birleştirilmiştir» (s. 104). Bu yeniden düzenlemede, «bakanlık organizasyonu konu ve üretim bazından fonksiyon bazına, rutin hizmetler yaklaşımından entegre tarım ve kırsal kalkınma yaklaşımına yöneltilmiş» ve «bakanlığın teknik ve rutin hizmetler yerine bir temel politika Bakanlığı haline dönüştürülmesi esas alınmıştır» (s. 289).

Buraya kadar bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin KHK ile, birleştirilen bakanlıklara ilişkin KHK'lerin gerekçelerine, bakanlıkları yeniden düzenleyen hükümeti oluşturan partinin program ve seçim beyanname-sine ve hükümet programına dayanılarak bakanlıkların yeniden düzenlen-mesinin bu arada da birleştirilmelerinin nedenleri sergilenmeye çalışılmıştır.

Anılan kaynaklara dayanılarak bakanlıkların yeniden düzenlenmesinin gerekçelerini toplu biçimde şöylece sıralamak olanaklı görünmektedir:

- Örgütlenmede sadeleşmeye gidilmesi,
- Hiyerarşik kademelerin azaltılması,
- Her düzeydeki örgüt sayısının asgariye indirilmesi,
- Koordinasyonun en aza indirilmesi,
- Görev, yetki ve sorumlulukların açık, net bir biçimde belirlenmesi,
- Süratli karar alıp uygulamanın sağlanması,
- Politika ve uygulama bütünlüğünün sağlanması,
- Sonuçta da hizmetlerin düzenli, etkin, verimli, ekonomik ve hızlı bir biçimde yerine getirilmesi.

Öte yandan, bazı bakanlıkların, diğer bazı bakanlıklarla birleştirilmesinin görünen gerekçesi de taranılan belgelere dayanılarak somut biçimde ve kısaca şöyle belirtilebilir: Bakanlıklar, «kamu hizmetlerinin düzenli, etkin, verimli, ekonomik ve hızlı bir biçimde yürütülebilmesi için aynı amaca yönelik, birbiriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili hizmetlerin aynı bakanlık çatısı altında toplanması, karar ve hizmet, politika ve uygulama bütünlüğünün sağlanması amacıyla» birleştirilmiştir.

SONUÇ YERİNE

Bakanlıkların birleştirilmesinin gerekçelerine ilişkin olarak ilgili yerlerde değinilen yasal ve düşünsel nedenlerin, bakanlıkların birleştirilmesini yeterince açıklayabildiğini söylemek olanaklı değildir. Gerekçelerin doğru biçimde ortaya konabilmesi, bakanlıkların birleştirilmesi olayının bütün boyutlarıyla ele alınması ile sağlanabilir. Ancak, Giriş'te belirtildiği gibi, bu yazı, makale sınırları içinde bakanlıkların birleştirilmesi olayının tüm yönleriyle ortaya konmasına değil, yasal ve düşünsel temellerinin ana hatlarıyla belirlenmesine özgülenmiştir. Bu yüzden de burada, bakanlıkların birleştirilmesi olayının çok boyutlu olduğu ve birleştirmelerin özünde siyasal iktidarın ekonomik politikasından kaynaklandığının belirtilmesiyle yetinilecektir. Son söyleneni somutlamak gerekirse şöyle denilebilir: Bakanlıkların birleştirilmesi, iktidarın ekonomik ve siyasal alana ilişkin temel anlayışından kaynaklanmış; ekonomik amaçları gerçekleştirmede bir araç olarak görülen kamu yönetimi aygıtı, bu amaçları gerçekleştirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak istenmiştir. Bunun en güzel kanıtı, gerçekleştirilen değişikliklerle ekonominin yönetiminin Başbakanlığa devredilmesi ve bu arada Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın oluşturulmasıdır. Tüm bunlar ayrı bir yazının konusu yapılacak, bu yazıda yasal ve düşünsel nedenleri üzerinde durulmuş olan bakanlıkların birleştirilmesi konusu, her bir bakanlık bağlamında ele alınarak; birleştirmeler, iktidarın ekonomik ve siyasal yeğlemelerinin kamu yönetiminin yapı ve işleyişleriyle ilişkilendirilmesi yoluyla çözümlenmeye çalışılacaktır.